УДК 64

Д.П. Гордеев,
ведущий юрисконсульт направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

Стратегии развития ЖКХ до 2020 года никаких точек не ставит

Не так давно Правительство РФ наконец-то утвердило Стратегию развития жилищно-коммунального хозяйства до 2020 года (Стратегия). Напомним, что в ходе общественного обсуждения проект этого документа подвергался жесткой критике. Стоит отметить, что ряд предложений экспертов нашел свое отражение в итоговой версии документа. В частности, бизнес-сообществу удалось добиться, чтобы в Стратегию заложили идею определения дома как объекта недвижимости, а домовладения как единого территориального комплекса вместе с прилегающей территорией. Учтена и необходимость создания объединения управляющих организаций. Откорректированы вопросы, связанные с созданием ТСЖ со 100-процентным членством всех собственников. Эти позиции активно отстаивал Комитет по предпринимательству в сфере жилищного и коммунального хозяйства, членом которого является журнал «Коммунальщик». «Реализация Стратегии позволит повысить комфортность условий проживания, будет способствовать модернизации объектов ЖКХ, переходу на принцип использования наиболее эффективных технологий, обеспечению доступности многоквартирных домов для инвалидов и других маломобильных групп населения», — считает глава Минстроя России Михаил Мень. Но, несмотря на все правки, внесенные в Стратегию, благодаря усилиям экспертного сообщества, у профессионалов к ней остаются вопросы. Журнал «Коммунальщик» обратился к Дмитрию Гордееву, ведущему юрисконсульту направления «Городское хозяйство» Фонда «Институт экономики города» с просьбой сделать обзор итоговой версии данного документа. С ним мы и знакомим читателя.

Ключевые слова: Стратегия развития ЖКХ, многоквартирный дом, собственник, управляющая организация, лицензирование, ТСЖ, собрание собственников, административный контроль.

Закручивание гаек?

Распоряжением Правительства РФ от 26 января 2016 года № 80-р утверждена Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства до 2020 года. Помимо многочисленных констатаций и описаний уже принятых решений Стратегия содержит и формулировки тех изменений, которые Минстрой и Правительство планируют сделать в жилищном и коммунальном секторах до 2020 года. Следует сразу отметить, что в Стратегии намечен и более дальний рубеж планирования. Стратегия является основой для разработки Стратегии развития ЖКХ до 2030 года. Когда она будет готовиться? Скорее всего в 2019–2020 годах, если ничего не изменится.

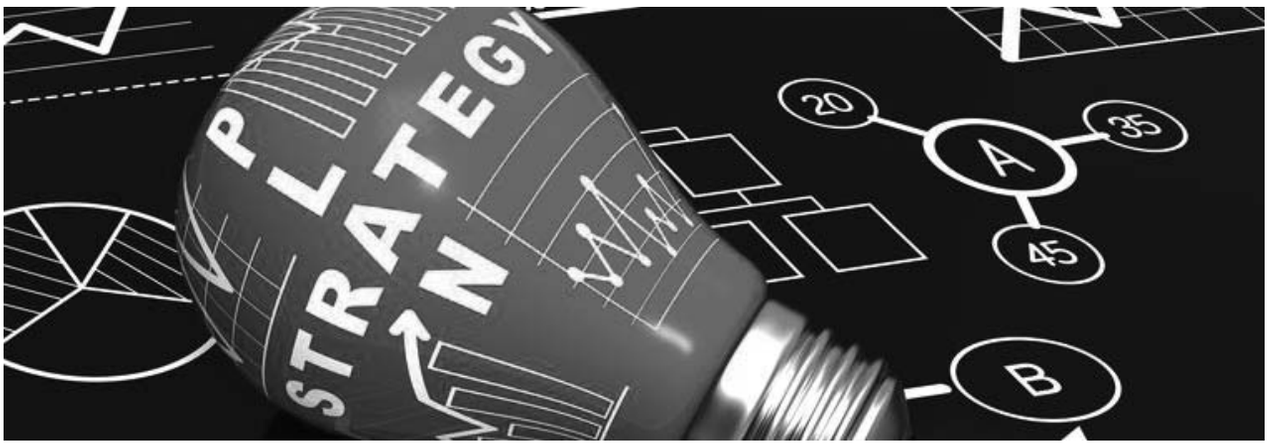
Дмитрий Гордеев

Мне кажется, что не нужно переоценивать Стратегию. Это декларативный документ. Но в ее развитие будет приниматься план реализации, в котором должны быть указаны как действия различных участников отношений в ЖКХ (в первую очередь, конечно, органов публичной власти), так и проекты нормативных правовых и методических актов, которые должны обеспечить достижение намеченных в Стратегии целей.

В качестве основных направлений государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере ЖКХ в Стратегии, в частности, выделены:

- управление многоквартирными домами;
- капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах;
- расселение аварийного жилищного фонда;
- регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, горячего и холодного водоснабжения, водоотведения и обращения с твердыми коммунальными отходами.

В целом жилищная и коммунальная составляющие в Стратегии сбалансированы. При этом положения Стратегии распространяются на сферы электроснабжения и газоснабжения в отношении обеспечения качества коммунальных ресурсов (услуг) по электроснабжению



и газоснабжению, развития энергосбережения и повышения энергетической эффективности в этих сферах. Иные вопросы развития электроснабжения и газоснабжения регулируются Энергетической стратегией России на период до 2030 года.

К ключевым мерам по реализации Стратегии отнесено:

1. Формирование активных и ответственных собственников помещений в многоквартирных домах, обладающих всеми правами на принятие решений относительно своего дома и реальными возможностями реализации этих прав, а также определенным уровнем ответственности за принимаемые решения.
2. Развитие предпринимательства, усиление конкурентной среды и привлечение частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства.
3. Совершенствование системы отношений между собственниками помещений в многоквартирных домах, управляющими организациями и ресурсоснабжающими организациями.
4. Повышение энергетической эффективности отрасли.

Мне понравилось, что в Стратегии указано, что основной задачей органов государственной власти в сфере ЖКХ является создание системы нормативно-правового регулирования, обеспечивающей эффективное функционирование и устойчивое развитие ЖКХ, предусматривающей в том числе сокращение административных процедур, предотвращение коррупции. Вопрос в том, насколько эффективность одинаково понимается властью, бизнесом и потребителями, насколько адекватным будет регулирование. Для того чтобы сокращать административные процедуры нужно сначала прекратить их плодить. А это тренд последних лет. Он проявляется и во внедрении модели регионального оператора капремонта, и во внедрении ГИС ЖКХ и других систем отчетности, в лицензировании. Коррупциогенность процедур лицензирования и государственного жилищного надзора вытекает из непомерно высоких штрафов, возможности люфта принимаемых по результатам мер воздействия инспекторов к поднадзорным организациям и лицам. А как соотносится с продекларированным тезисом предложение «установить дополнительные требования к управляющим организациям (требований к уставному капиталу, материально-технической базе, финансовому состоянию и др.), в том числе включение их в состав лицензионных требований? Это закручивание гаек и путь к ограничению конкуренции, вмешательство государства в предпринимательскую деятельность, путь к укрупнению управляющих организаций, вытеснению малого и среднего бизнеса, индивидуальных предпринимателей. Такие предложения вредны.

Хотя и поздно, но я бы предложил поставить в Стратегии задачу за 5 лет прекратить отношение государства к ЖКХ как к отрасли, требующей существования государственных и муниципальных органов управления ЖКХ, как к отрасли народного хозяйства. Прекратить такое управление совсем. Так, например, дело обстоит в развитых европейских странах. Но такую цель органы власти для себя сами не поставят. По закону Паркинсона объем работы возрастает в той мере, в какой это необходимо, чтобы занять время, выделенное на ее выполнение. Закон основан на двух фактах:

1. Чиновник стремится увеличивать число подчиненных, но не соперников.
2. Чиновники создают работу друг для друга.

Поэтому есть все основания сомневаться, что задача снижения административного воздействия на управляющие организации, ТСЖ, ЖСК, специализированные и коммунальные ресурсоснабжающие организации, будет выполнена. Я предсказываю, наоборот, усиление такого воздействия. Обоснование будет найдено. Вспомним это в 2020 году. Будем следить за публикациями мониторинга реализации Стратегии в ежегодных докладах Минстроя России в Правительство.

По полочкам

Поскольку в Стратегии мало конкретных мер, то будем анализировать общие формулировки.

В сфере управления многоквартирными домами предусматривается:

1. Обеспечение профессионального управления многоквартирными домами, то есть управляющими орга-

низациями, имеющими лицензию на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами. Значит в ближайшие 5 лет лицензирование планируется сохранить. Квалификационные экзамены не делают управление многоквартирными домами профессиональным. Лицензирование слабо соотносится с сокращением администрирования. Это ограничение предпринимательства и, конечно, неусиление конкурентной среды, о которой красиво говорится в Стратегии. Это не достижение, а сильный откат от концептуальных положений Жилищного кодекса Российской Федерации. Предложенный в Стратегии способ решения задачи повышения качества управления МКД сомнителен.

2. Создание условий для повышения активности и ответственности собственников помещений в многоквартирных домах посредством развития форм самоуправления граждан в сфере ЖКХ, прежде всего таких, как советы многоквартирных домов, товарищества собственников жилья. Нужны и создание условий для повышения активности собственников, и развитие форм. Вопрос, как? Ответа в Стратегии нет. Сказано, что в рамках реализации Стратегии будут подготовлены предложения о совершенствовании правового регулирования деятельности объединений собственников помещений в многоквартирном доме (ТСЖ, ЖСК). Необходимо решать проблему двух статусов собственников в МКД (членов и нечленов товарищества), необходимо прекращать понимать ТСЖ как товарищества членов. Товарищество должно объединять всех собственников помещений в конкретном доме. Вернее собственники уже объединены, и это объединение и есть товарищество. Но речь не идет о том, чтобы установить стопроцентное членство. Конституционный Суд это поправил еще в 1998 году. Речь о реинкарнации понятия «ТСЖ» без нарушения постановления СК № 10-п. Необходимо создавать регулирование товариществ в малоэтажной застройке. Сегодняшние коттеджные поселки — движение в другом направлении.
3. Формирование для собственников помещений в многоквартирном доме стимулов сохранения и повышения стоимости их собственности в указанном доме, в том числе посредством обеспечения его надлежащего содержания, а также своевременного капитального ремонта и модернизации. Стимулы? О чем это? Естественно не об агитации: «Давайте сохранять и повышать». Для стимулирования нужно что-то дать. Дополнительно. Что даст? Кто даст? За что даст? За правильные

решения активных и сознательных собственников. Над остальным нужно думать. Здесь много вариантов. Решение задачи формирования ответственных и активных собственников помещений в многоквартирных домах мне представляется исключительно важным. Я не возлагаю больших надежд на то, что ее решение будет обеспечено путем проведения информационно-разъяснительной кампании по повышению информированности собственников многоквартирных домов об их правах и обязанностях. Думаю, что охват будет небольшим. Хотя такие мероприятия, в частности, Школы грамотных потребителей, полезны. Более важно упрощение координации действий активных собственников в домах за счет расширения форм проведения общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах. Даже не форм, а радикального законодательного упрощения процедур созыва, проведения и оформления решений общих собраний собственников помещений в многоквартирном доме. Легализация очно-заочной формы общего собрания к радикальным мерам отнести нельзя. Зададим себе вопрос, а может ли любой собственник организовать и провести сегодня общее собрание по актуальному вопросу? Как он всех оповестит? Что будет, если он оповестит половину, а вторую половину оповестить просто не сможет? Как он определит доли, принадлежащие каждому собственнику? Ведь ему же нужно определить, есть ли кворум, и подсчитать набрано ли требуемое большинство голосов по вопросам повестки дня. Как он подготовит бланки решений для голосования? Как он оформит протокол и разместит его вместе с бюллетенями (решениями) на сайте ГИС ЖКХ? Сколько времени, сил, нервов потратит? Сколько ошибок совершит? Будет ли такое собрание оценено, как правомерное? Ведь правил много и они строги. А много ли таких, кто решит все-таки провести общее собрание. Нужно создать такие условия и правила, чтобы провести собрание мог любой собственник. И не тратить на это отпуск. Без этого про активность можно будет говорить вечно. Дело не в том, что собственники неактивные. Дело в том, что собрание сегодня простому собственнику провести практически невозможно.

В Стратегии указано, что будет разработан и принят порядок осуществления общественного контроля в жилищной сфере, предусматривающий механизмы, формы, способы осуществления контроля (в том числе с участием представителей советов многоквартирных домов, ТСЖ, ЖСК), а также правила направления и рассмотрения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами

отдельные публичные полномочия, запросов субъектов общественного контроля в жилищной сфере. Это очень правильно. И здесь, как мне кажется, нужно сказать, что общественный контроль это не только система вертикали структур «ЖКХ Контроль». Положение Жилищного кодекса Российской Федерации о том, что в общественном контроле должны иметь возможность участвовать советы МКД (часть 8 статьи 20) не реализовано. И процедуры ответов на запросы должны быть такими, чтобы чиновники поняли, что не они главные в ЖКХ, а граждане, которые им платят зарплату.

Я считаю, что «работа по формированию муниципальных представительств региональных центров общественного контроля» — это постановка задачи «вверх ногами». Наоборот нужно сначала строить работу внизу, на земле, в городах и поселках, и только потом формировать коллегиальные органы общественного контроля на региональном уровне. Причем с выборами, ротацией, а не за счет составления списков активистов по принципу «адекватности», преданности, лояльности, управляемости, как это часто делается сегодня. Также путем делегирования нужно формировать федеральные органы общественного контроля. И не нужно считать, что создав НП «ЖКХ Контроль», федеральный уровень общественного контроля заполнен. Полномочий-то снизу учредителям никто не давал. Да, это было аппаратно обсуждено и одобрено сверху. Но мандат общественности отсутствует.

О многих позициях Стратегии нужно еще будет высказаться. Это первая оценка. Отдельно нужно говорить о законопроекте, о переходе на прямые договоры, о соотношении статуса управляющих организаций и РСО, о подходах к переселению из аварийного жилья, об изменении регулирования капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах. Конечно, дискуссия о содержании Стратегии была недостаточно систематизирована, учет разнонаправленных предложений производился келейно, без открытого многократного обсуждения всех «за» и «против». Сейчас поздно. Но это не значит, что дискуссия прекращена. Многие подходы нужно продолжать обсуждать. Стратегия никаких точек не ставит.